褚葆一著

工業化與中國國際貿易

中華民國三十四年四月重慶初版
中華民國三十五年五月上海再版
(※31321 滬報紙)

工業化與中國國際貿易 一冊
定價國幣壹元壹角
印刷地點外另加運費

著作者 褚葆一
主編者 國民經濟研究所
發行人 王雲五 上海河南路
印刷所 商務印書館印刷廠
發行所 商務印書館 各地

序

二十九年以前，筆者即主張我國必須工業化，並作文加以鼓吹；嗣後對此問題之研究與討論，未嘗或懈。在初國人多未加注意，然自抗戰軍興，工業化之需要乃深入人心，而政府且定為國策焉。然一般論者，對於工業化，猶僅視為工業本身之發展，而不知其他一切經濟事業，組織，以及政治，社會，文化等，在工業化時代中，亦與前此者迥異。唯此種變遷大半屬於漸進性質，而時間先後尤不一致，故一般人不易感覺耳。然工業化之涵義固不專指工業一項，其影響所及，極為普遍，故研究此項問題，範圍甚為廣泛。國民經濟研究所同人及所外特約研究員，於二十九年，即從各方面研究工業化，分題擔任，從事撰述。每題皆經各同人詳加討論，一編撰成，復經精密審查，故雖為多人所撰著，而每編皆足以表示全體同人之意見。研究宗旨在明了我國欲達到工業化之目標，在各方面所應努力改進之事項，並建議政府在戰時與戰後所宜採用之方針。唯戰時政府既隨時有新的設施，而經濟狀況又常有新的變化，每一稿成，輒須刪改多次。歷時數年，始克竣事，共成農業，工業，礦業，貿易，交通，貨幣金融，人口，勞工，資金與企業組織及工業化與我國文明，共十編，列為本所丙種叢書。現承商務印書館允為出版，各編已開始陸續付印，特綴數語，以誌原委，海內鴻達，希並教焉。

劉大鈞 民國三十二年九月二十二日

目次

工業化與中國國際貿易

第一章 緒論

顧近百年的世界經濟史，我們可以看到，現代國家在工業革命的過程中，對於本國對外國的貿易，都謹慎注意，設法加以適當的控制，為什麼？因為輸入輸出商品的種類數量，對於本國生產事業的關係太密切，假如不加以適當的控制，競爭性的商品大量輸入，在以本」傾銷，建設器材遲疑不前，工業化的過程，當然就無法迅速完成。

中國在工業化的過程中，對於對外貿易必須加以適當的管制，這是很明顯的。對外貿易的管制，在消極方面，應使之不阻礙工業化之發展。在積極方面應使之具有促進工業化之功能，一個農業國家要工業化，在短時期內所要建立的工業很多需要從國外輸入大批的器材。同時在工業建立以後，為使他能發榮滋長，應該使他能獲得廉價的原料，並給他一基本市場，以保障他的生存。如何使外國優勢工業的產品不侵入市場和本國幼稚工業作生存搏鬥，這是對外貿易在消極方面所應解決的問題。至於在積極方面，如何獲取有利條件，使外國有用器材，在短時

期內大量入口以縮短我們工業化的歷程，使中國能迅速建樹現代國家的經濟基礎，以及如何衝破外國的關稅壁壘，爲本國產品爭取海外市場，以刺激本國工業的發展。這也都是國際貿易方面應該注意的問題。

國際貿易本來是人民經濟生活的一個方面，這一方面的利害得失，立即影響於其他各方面。同時其他各方面的變動，也立即影響於貿易。吾國過去，因爲環境關係，人民的經濟生活並未得到正當的發展，而國外貿易的畸形狀態，尤爲顯而易見。中國境內商品的輸出輸入，大部份由外人經營，而管制貿易的工具——海關，也由外人主持指揮。在此種狀態下，要希望國外貿易對中國的工業化工作能作積極貢獻，這當然就等於緣木求魚一樣的困難。所以我們假如希望國外貿易能在工業化的歷程中，負起應負的任務，我們必須先行設法改革我們的貿易制度，健全我們的貿易政策，使國際貿易本身能健全發展才好。

本文擬先檢討過去的對外貿易，對於中國工業化工作的關係，然後再討論在今後工業化的過程中，應如何建樹我們的貿易制度，確立我們的貿易政策，使其具備主動的促進工業化的功能。

第二章　過去的國際貿易與工業化

第一節　過去的貿易對於工業化的貢獻

中國過去的國際貿易，對中國工業化的進展，曾有相當功績，這在本叢書第一種工業化與中國工業建設中，已加指出。由於對外貿易之發生，中國人民對工業製造品發生需要，開後來建樹新式工業之基。同時，由於出口貨在國外市場的需要，中國國內得建立若干出口品工業如繅絲蛋粉等。劉大鈞先生曾謂國際貿易在以往為推動我國工業發展之最大因素，此當係根據實際觀察而發。

同時我們也必須注意中國過去的國際貿易，對於工業化的促進功能，並非是經營貿易的人管制貿易的人主動的加以發揮加以營求所獲得的成績，而是貿易在進展中附帶產生的結果，這也是我們研究工業化的人所當認識的。國際貿易對於國民經濟活動關係密切，對於工業化之進展有自動促進的功能，這在劉大鈞先生所指出的兩點貢獻中已充分證明。過去中國工業化的工作進展甚慢，這當然是有許多原因的。而國際貿易本身不健全，政府當局不講求貿易政策，督

促貿易制度的改進，不主動的加以設法使貿易能刺激工業建設，也是一個不可忽視的因素。

我們過去的國際貿易，一向是由外人居主動地位加意經營，中國的進出口商行，不過是洋行的附庸，居掮客經紀人的地位，代爲推廣收買而已。因此進口商品的種類數量並不與中國人民主觀的需要相符合，而不過是外國製造商在華洋行代爲選擇認爲可以在中國推銷的商品，至於出口商品亦然。這許多進出口商品，雖然經過國際價格這篩子篩過選擇的結果大致是與國際分工的原則相符合的。可是比較價格所採取的標準，祇是當前中國的物價結構，並沒有把未來可能的變動，經濟可能的發展等等因素包括在內。在此種標準下，任中外商品自由交流，非必然的結果，是使中國永爲外國廠商的出品推銷場和原料供給地，僅能在偶然有利的時機中曾如歐戰期間，建立微弱而基礎不固的工業，或是爲便於運輸及以後製造方便的（農產）原料加工業。至於必需艱苦培植的重工業，除非是在有利於外人的條件下，方能建立，否則就永無建樹的可能。

現在我們先來看中國國際貿易的實況以明究竟：

據中國海關中外貿易年刊（上海總稅務司署統計科編）的記載：民國二十五年自國外輸入中國境內的貨物九萬四千一百萬元中，計包括下列各類貨品：

第一表　民國二十五年進口貨分類統計表

類別	百分數	類別	百分數
機器及工具	六•七九	資本品	二六•九一
車輛及船艇	五•五七		
金屬及礦砂	一一•四八		
木材	三•〇七		
化學品	五•五一	生產材料	三二•九一
煤油柴油潤滑物油	六•七九		
雜類金屬	四•九六		
染料及顏料	四•三八		
棉花	三•八四		
汽發油	二•四一		
黃麻	一•九一		
菸草	一•八五		
小麥	一•二六		

消費品	四○·七○	
	毛棉製品	一·三九
	魚介海產	一·八九
	棉貨	一·九三
	油	二·一八
	米	二·八四
	紙	四·○七
	什物	二六·三○

民國二十五年是抗戰開始前中國工業建設最猛晉的一年。是年各地豐收災荒泯除，一方面政府對於工業建設全力督導，另一方面由於幣制改革成功人民也頗努力，所以成績特異。可是根據上表，我們還是可以看到，消費品的輸入，占進口數額的最大部份，其次便是消費財工業所需要的原料和半製品如棉花小麥菸草硫酸錏（肥料）等。而資本財的輸入額卻占最少數。

以上列數字和同時期中埋頭經濟建設的蘇聯相比擬，我們就可看到差異之大，蘇聯在一九三四年的進口總額是二三二，○○○，○○○金盧布，其中

鋼鐵及其製品　四三，○○○，○○○占總額百分之十八·六

金屬及其製品　二一，○○○，○○○　百分之九

右二項合計	六四，〇〇〇，〇〇〇	百分之二七・六
機器及配件	三九，〇〇〇，〇〇〇	百分之十六・八
紡織品	二八，〇〇〇，〇〇〇	百分之十二
橡皮及其製品	一六，〇〇〇，〇〇〇	百分之七

僅僅就機器的進口而論，蘇聯的百分數是十六・八，而我們是六・八。而蘇聯的機器製造業在那時已為歐洲各國的最大者，而我們自己的機器工業，不但在世界工業中沒有地位，並且即使在中國幼稚的工業界中，也是渺小得可憐，於此更可見我們的輸入額比諸需要額相去之遠。以及我們假如加以得當的管制，國外貿易對於工業化工作將加貢獻的可能性之大。

第二節　過去的貿易制度

一個國家對外貿易的姿態，本來是由本國經濟發展狀態和外國的經濟狀態交互作用所造成的結果。中國在過去百年以內，由於中外接觸的頻繁，逐漸走上工業化的大道，可是進展的速度非常遲緩，並且有的時候不免前進兩步後退一步。工業化工作的進展，所以如此遲緩，其原由已在本叢書他編中提及，此處不再深論。在這兒我們所要注意的，僅僅是此時期中，中外經濟發展狀態，對於中國貿易制度的關係，以及對於貿易姿態的影響。

由於在此時期中，歐美各資本主義國家，一個接着一個地逐漸完成其工業化的工作。為了

維持其工業的生命和適應其工業的要求，大家都急於尋求原料的供給和市場的開闢，並且爲確保原料和市場的控制，便發生政治的野心，需要殖民地，因而引起殖民地爭奪的鬪爭。而同時也希望向中國要求通商。那時的中國是自足自給的農業國家，對外通商並無需要，祇是敵不過洋人的洋槍大砲，便勉強答應。洋人要求我們開放五口，我們就答應五口通商，他們要求我們門戶開放，我們也就門戶大開。

也就由於這一種歷史背景，造成中國的對外貿易，以外人爲主動者，以外人爲主體，而中國人反退居於被動者，客體的地位這一事實。外國人還深恐這主動者的地位不夠鞏固，便設法和中國的政府簽訂許多條約和外交文件，取得許多特權，以爲保障，這樣便產生一個十分具體而畸形的貿易制度。

在外國人所取得的許多特權之中，其中最重要的一項，是協定關稅權。自從鴉片戰爭以後，中國海關所執行的稅則，必須「秉公議定」。這兒的「公」字究竟應當何解釋，在外交文件上並無規定。不過據後來所表現的事實而論，那末所謂「公」，就是「便外國人得到最大的滿足」的代名詞。自從關稅爲外人協定以後，中國便沒有可能採用「育成關稅」的政策，以完成工業化的工作。雖然在有利的時機下，中國也曾建樹過有相當規模的工業，可是此種工業的壽命，始終是沒有保障的，一旦有利的時機已過，隨即夭折。

到了民國十九年，關稅自主權在名義上已爲中國政府所收回，可是十九年以後所定的稅

則，這是要處處顧到外國人的利益，尤其是必須對日本來的商品，加以「優待」，所以在抗戰以前，中國的關稅自主權，這是不完整的，並不能利用之以實施充分的保護政策。

協定關稅以外，還有租界制度，租界原來祇是中國政府所指定的外國人在中國的居留區域，可是由於歷次不平等條約的結果，租界在中國領土內成為一特殊區域，租界內的行政，由外國人主持，界內華人的司法權，也一度落於外國人之手。租界內有外國的駐軍，而中國軍隊反而不得通過。總之，租界就等於外國，外國人在租界裏即使作危害中華民國的行動，中國政府並不能干涉，外國人在租界裏，就等於在他本國一樣的自由方便。外國人來華經營貿易的商行，以及採集原料加以加工的工廠，都是開設在租界以內的。

租界之外，再加上領事裁判權，使外國人不論在租界以內，租界以外，中國的法令，支配不到他。他和中國人發生法律的糾紛，由他本國領事按照他本國法令審判。此外還有內河航行權鐵路敷設權，把一部份重要的國內交通工具，收在外國人的掌握之中，以分配洋貨至內地，吸收土貨出口，使中國對外貿易商品的運銷，外國人可以澈頭澈尾加以控制。

以上是在條約上，外國人所取得的幾種特權，可以影響於我們的貿易制度的。此外還有兩點，值得我們注意，一是貿易機構，一是金融機構。

在國際金融方面，中國對外貿易所需要的匯兌和保險業務，一向都是由外籍銀行和公司經營的。經營國外匯兌的銀行，因為承擔的責任很重大，所以必須聲譽卓著，資本雄厚，才能勝

任。中國的銀行，大部歷史較短，而資本的數額比之外國的大銀行也不能一爭雄長。因此在國際金融市場更還沒有得到一個應有的地位。可是這還不是最基本的原由，更根本的原因是中國的對外貿易一向是由外國商行負責經營。外國商行往往和外籍銀行往來，不願意和中國人辦理的銀行交易，因此外匯買賣自然集中於外籍銀行。由於同樣的原由，各外籍銀行便要求出口商品保險，必須是和銀行同一國籍的保險公司承保，運輸也是如此。使中國人無法自己經營保險貨運等業務。

關於貿易的機構，中國大部份的對外貿易都是由外國商行經營的，商品進口是由設立在各商埠的外籍商行（俗名洋行）負責輸入，然後批發售與中間商，由華籍的中間商，分配到內地去。出口商品有的由外籍商行直接派人到內地設分支行收買，而由分支行向當地較大的中間商買入，有的還需要加工整理。因此就在口岸設立工廠，一面收買土貨，一面加工整理後輸出。據調查上海經營進口出口貿易的行商，（註）在抗戰以前計八百多家，其中百分之八十以上為外籍商人，華商數目不到百分之二十。而他們所經營的貿易數額，更遠較百分之二十為少。華商所經營的，祇限於本國和海外華僑之間的貿易，還不能算是直接對外國人的貿易。直到抗戰發生前一年資源委員會整頓鎢錫的出口貿易，實業部整頓茶葉桐油的外銷，才建樹國營的機構，為日後改革貿易的機構樹立了一點基礎，開中國對外貿易機構方面的新紀錄。

總之，在抗戰以前，西洋人在中國的對外貿易方面，撒下了天羅地網，（甲午戰爭以後，

日本人也加入在內），對於我們的對外貿易，加以極透徹的控制。在如此形態之下，中國的對外貿易，僅僅對於外國人有利，也就成爲當然的結果。舉個例來說，關稅協定以後，原來規定稅則可以按時加以修改。可是在中國政府正式取得關稅自主權以前，僅僅修改過四次，而每次修改：也莫不以外國人的利益爲依歸。例如第一次修改稅則是在咸豐八年（一八五八年）。本來，在中英江寧條約訂立的時候，並未規定該約有效期間，而在關稅正式協定以後所簽訂的中美中法條約，曾明文訂定滿二十年後稅則可加以修改，那末照理就應該到一八六四年才修改稅則。可是稅則的第一次修改是在一八五八年，其所以提前修改，是協定關稅時曾規定值百抽五的征稅原則，可是稅則上所規定的稅率有很多是從量稅，而一八四四年後貨價逐漸低落，而稅額不變，因此商人所納關稅，有超過值百抽五之數的，所以外人要求重新加以修改。

一八五八年的天津條約，規定稅則的第一次修改以後，同時規定有效期間爲十年，那末到了一八六八年便應該加以修改。可是此時物價上漲，關稅稅額不足值百抽五，於各國爲有利，因此他們故意遲延不加修改，直至四十四年以後，到了光緒二十八年（一九〇二年）爲使中國政府有充分能力支付庚子賠款計，才答應將稅則作第二次的修改，將稅率略加提高。

第二次修改稅則時，曾規定有效期限十年，可是到期法意俄日又加阻撓，直至民國七年（一八一八），經十六年之久，才加以第三次的修改。而此次各國所以同意修改，是因爲要拉中國參加歐戰之故。第四次修改稅則是在民國十一年，由於歐戰結束，中國要求關稅自主，外

國就以修改稅則來謀害中國政府。

從修改稅則的經過這一端看，已可充分表現外國人控制中國的貿易以後，中國在主權方面經濟利益方面損失之重大。中國過去所訂的稅則，既非保護關稅，亦非財政關稅，而純粹是便利外國工商業推銷商品取給原料的關稅。關稅征課原則，雖在虎門條約，天津條約，辛丑和約中，明白規定為值百抽五，然而據中國代表在華盛頓會議所提出的統計，即使在稅則第二次修改以後，各年所征進口稅額，不過征稅品的百分之三．幾，僅僅一九〇二，一九〇六兩年，才在百分之四以上。（四．二和四．一）

中國的關稅，在民國十九年以前，不僅稅率極低，而且各貨稅率一致，不分軒輊，必需品與奢侈品，資本財與消費財，中國人民必需一視同仁，開門接納，不得有所取捨。中國政府既不能以關稅為工具，分別迎拒，所以要使中國的國際貿易，能主動的對於中國的工業化，有積極的貢獻，有促進的功能，當然是決不可能的。

（註）　參閱實業部國際貿易局：出口貿易行商要覽

第三章　新貿易制度的建樹

第一節　關稅

從民國十九年起，中國在名義上已取得完全的關稅自主權。自從抗戰開始，中國政府在實質上也完全獲得了關稅自主權。民國三十一年國慶紀念節前一日，英美政府自動表示廢除對華不平等條約，準備擬訂新約。三十二年年初中美中英新約商訂完成，把以前中美中英間條約上的不平等關係完全拋棄。從此中外的國際關係，可以站在完全平等的立場上，這是我們實施主動的貿易政策的空前機會。我們將如何利用這個機會呢？

中國在今次戰後所要執行的重大使命，是工業化，根據經濟理論和經濟史的啓示，工業化是和保護關稅分不開的。幼稚的工業需要政府的保護，無力和成熟的工業自由競爭，這猶之初生的乳嬰，必需母親喂奶，不能由他自行覓取生活之所需是一樣的。幼稚的工業假如沒有政府的保護，這猶如乳嬰失去了父母的照顧，如果沒有其他人代負保護照應的責任，其必然的結果就是夭折。

有人以為在今次戰後，中國不宜採用保護關稅，理由是戰後世界各國將實行國際經濟合

作，高關稅的保護政策，是與國際經濟合作的理想相衝突的。國際經濟合作是世界永久和平的基礎，這個偉大的理想如能實現，中國自當參加貿易。不過同時我們必需聲明兩點，第一，在國際合作制度之下，高等工業化的國家，應幫助經濟發展落後國家開發其資源，不應阻礙其發展。第二，國際經濟合作應該是全面的合作，包括國際商品的交換，資本的借貸，運輸的溝通等等。假如國際經濟合作果真能做到這個地步，國際間的商品原料，資金勞動等等都按照合理的標準而自由流通。中國的幼稚工業不會被外國優勢的工業所壓倒，中國人民能按照自己的理想建立起最適宜的工業，中國沒有保護關稅，也可以獲得安居樂業，不虞匱乏，不虞威脅的確切保障。那末，保護關稅當然也就無須採用了。

戰後的國際經濟合作究竟能否實現？以及即使能實現，究竟能實行到何種程度？這在現在是無法答覆的。人類的歷史上曾經產生過不少美滿的計劃，以解決民族間的糾紛，以增進共同的福利。在計劃之初，大家無不寄以熱烈的期望，可是一經實行，往往困難很多，離開其期的目標，相去很遠。現在我們來設計一個新的計劃，當然可以把以前的種種缺點加以修正，以前的種種困難加以解決。可是我們仍不能保證，這個新的合作計劃，是否一定可以十足兌現。我們對於將來不能不懷着一種熱望，希望美滿的理想能夠早日實現，並且設法使其實現。可是對於此種理想，決不能有所依賴。這是我們在討論戰後的問題應有的一種基本立場。

中國戰後的關稅，究竟走向那條路，這個謎，祇有讓將來的事實自行揭穿。不過無論戰後

世界經濟合作能否實現，各國的關稅壁壘決不致完全撤廢，這是在現在我們所敢確信的。就中國的財政制度而論，關稅的重要性在戰後將依然存在，戰後的進口稅則究竟怎樣？各項進口稅率應有多高？這類問題我們現在還不能討論，不過有一點我們在這裏可以指明，就是稅則的訂定，應遵循合理的途徑，應設立健全的機構，於是才能產生科學化的稅則。

國民政府在發動關稅自主運動之初，就在財政部之下，設立國定稅則委員會，負編訂修改稅則以及有關資料的調查蒐集之責。在今次戰後，此組織仍應予以保留，戰後的經濟建設，當然是預先訂定詳細方案的有計劃的建設。在計劃之中，各項工業應如何按年推進，各年發展的程度若何，各業之間彼此補給的關係若何，當然都有個預算。稅率的擬訂，有了此種基本數字作為根據，自然比較簡單。不過中國過去的稅則一向都分類不甚精細，為應付未來的需要，我們今後稅則的分類，應不厭求詳，不宜太攏統簡單，以致在議訂商約的時候，不能運用裕如。所以現在就應該充實稅則委員會的組織，關於各項進口商品的特質，運銷過程，生產狀況，中國需求等予以詳細的調查，並進而分析各國出口商品的特質，以為稅則重加分類的根據。

其次，為了商務交涉的必要，現代各國都捨棄。一稅則 (Uni Rinear)，而採用二重稅則 (Bilinear T.riff) 或多重稅則 (Multi Rinear Tariff) 中國過去由於關稅自主權的喪失，以及片面的最惠國待遇的濫施，通商各國既一律無分敵友，因而，單一稅則也勉強可運用裕如。今後中國要實施主動的貿易政策，為鼓勵各國協助中國經濟政策的貫徹起見，同時為協助世界貿

易障礙逐漸減低起見，二重稅則的採用，實在是必要的。二重稅則本有最高最低型和普遍協定型兩種。在十九世紀歐美各國相繼完成其工業革命之初，最惠國待遇條款普遍發現於各重要商業國家所簽訂的商務條約之上。在對外商務交涉之中，甲國對乙國輸出商品所定的進口稅率倘有讓步，其他從得甲國最惠國待遇的國家，都可以援例請求，同沾實惠。因此就自然地形成了普遍協定型的二重稅則。所謂普遍協定型的二重稅則，就是把大多數須要納稅的進口品，每一稅號都規定兩個稅率，高率由本國立法機關按照法定程序議訂公佈。凡是不能享受最惠國待遇國家的輸出品，都適用此高率。低率由外交當局在與外國辦理商務交涉時參商決定。在商務條約中載明。某一外國取得低率進口待遇以後，其他取得最惠國待遇的國家都可一體均沾，換言之，此在商約中協定的低率關稅，經最惠國待遇條款而普遍適用於其他國家。所以，事實上雖是對某一外國單獨協定，而實際上卽等於對全體享受最惠國待遇國家的協定。普遍協定型的二重稅則，有兩種缺點，第一是由於最惠國待遇性普遍化。事實上，一國輸入的商品，大都來自享受最惠國待遇的國家，換言之，二重稅則中，低率的重要性遠大於高率，而低率的規定，非立法機關所得過問，完全以交涉對手國所施壓力之強弱而轉移。這樣將使國內有關的實業因爲不能獲得確切保障而時時在惴惴不安之中。這對於國內實業的發展顯然有不良的影響。第二，協定稅率明定於條約之上。那末，非等到條約滿期，稅率就無法更改。這不但束縛住了政府，使其失去行動的自由，並且，國內外經濟方面假如有緊急狀態發生，往往使政府窮於應付。法

國在第三共和建立之初，執政者預備以提高關稅收入以解決當前的財政困難。可是由於拿破崙第三已把大部份的工業品稅率都在商約內協定，以致不能如願，這便是一個很實際的教訓。為了避免上述這兩種缺點，現代國家大都採用最高最低型的二重稅則。在此種型態下的二重稅則，其所訂定的高率和低率，都是由立法機關擬定。高率適用於普通國家的輸出品，低率適用於享受最惠國待遇國家的輸出品。在商約中並不把稅率的高度規定，僅說明適用優惠率，因此進口國政府可隨時按需要以改稅率，不受商約的束縛。中國在戰後如採用二重稅則，自以採用最高最低型的二重稅則為宜。

第二節　商約

稅則而外，其次所當注意者為商約的簽訂。現代商約所牽涉的範圍很廣泛，除通商，航業而外，有時還包括設領，關稅，移民等等在內。商約之起，在解除關係國間對彼此出外經商的人民，先天所抱的一種疑忌歧視的心理。因此商約所規定者並非是經營商業的方法而是經營商業的權利。為達到上述的商約目的計，近世各國所訂的商約，大都採用左列三種原則.

1、國民待遇(National Treatment)
2、最惠國待遇(Most Favored Nation Treatment)
3、互惠(Reciprocity)

國民待遇的原則承認對手國人民在本國經商時所享受的權利與本國人民相同。國民待遇普通適用於船鈔，進出口稅項的繳納，訴訟的提起和受理，以及工商業的經營權等等。其適用的範圍之大小，各國的規定各自不同，全視本國國策重心所在而異。最惠國待遇的原則承認對手國人民在本國經營商業時其所享之權利與所盡之義務不劣於第三國人民所享受者，這是十八世紀後半期以來各國所訂商約普遍包含的一種原則。其主要適用範圍在於進出口稅的繳納，內地稅的負擔等方面。凡是平等的商約，國民待遇和最惠國待遇的規定都是雙方的，即是甲國在某方面承認乙國享受國民待遇，那末，乙國也在同一方面承認甲國享受國民待遇。否則，便是片面的規定，便是一種不平等條約。互惠是一國政府以某種讓步換取對手國政府在其他方面的讓步。例如以畜產品進口稅的減低換取對方工業品進口稅的減低。

國民待遇，最惠國待遇互惠等實施的結果，都可減輕貿易的障礙而促進世界貿易。這在過去的國際經濟關係裏已證明其功用。在今後的國際經濟關係裏，我們相信將同樣有其貢獻。最近英美兩國行政當局宣佈戰後方針，倡導戰後國際經濟的合作，敦促各國取消貿易的障礙，實行平等待遇，以樹立世界永久的和平。此種政策已得到全體同盟國的贊同。在戰後當能發生力量。從中國的立場講，中國除了在本質上愛好和平厭惡戰爭而外，並且中國要在戰後從事工業化，也需要一個和平安靜的世界，使中國能夠埋頭建設，心不旁騖。所以同盟國家領袖所宣佈的遠大而賢明的政策，中國自然將加以衷心的擁護。關於貿易障礙的去除，與正當的國際經濟

關係的促進，究竟如何實施，現在尚在討論研究之中，可能的辦法是在未來的國際會議中決定貿易自由的目標，再設立國際經濟調整機構負督促溝通之責。由於各國之間彼此經濟關係的複雜和紛歧，具體的方案恐怕還須由當事國個別協商規定。那末，商約的商議，仍將是構成國際經濟制度的一個重要步驟，而國民待遇，最惠國待遇等條款仍將發生其重要作用。

中國過去和東西洋各國所訂的條約，病在單獨負最惠國待遇的義務，而得不到對方最惠國待遇的權利，所以是一種不平等條約。國民政府在南京成立後，即從事於關稅自主權的收回，以為取消不平等條約的初步工作。在此次收回關稅權的交涉中，所訂各約，關於關稅船鈔等之征課，彼此都承認以國民待遇或最惠國待遇給與對方。例如民國十七年七月所訂中美關稅條約，就有如下的規定：

「締約各國不論以何藉口，在本國領土內，不得向彼國人民所運輸進出口之貨物勒收關稅或內地稅，或何項捐款，超過本國人民或其他國人民所完納者，或有所區別。」

是中國政府在進出口貨物的納稅方面，承認以國民待遇和最惠國待遇給與美國人民，而美國也以同樣待遇給與中國人民。此種規定，也見於對其他國的條約中。

在今後中國和外國所簽訂的商約中，在中國的立場上，我們覺得，應採用三個原則：

第一，國民待遇應竭力縮小其範圍，以免妨礙工業化工作的進展。

第二，最惠國待遇如係雙方面的，應擴大其使用範圍，以掃除國際貿易障礙，奠定世界永久和

平的基礎。

第三，用互惠辦法，減輕關稅壁壘並去除其他的貿易障礙。

從去除中外畛域的觀點看，國民待遇是最可取的一種原則，假如雙方都允許以國民待遇相待，那麼是一種完全平等的關係，可以化天下為一家。不過，假如兩國經濟發展的程度並不相等，那末，所謂平等祇是紙面上的平等，實際並不相等。工業高度發展的國家，並不恐懼別國的商品來攫奪他國內的市場，以國民待遇答應別人，於己無所損，而她獲得他國的國民待遇以後，他國的市場因此開放，這自然於她極有利的。而在對方，假如是一工業不發達的國家，而正在建設其本國的工業，以國民待遇答應對方，就失去保護本國工業的機會，這代價是相當大的。而她雖獲得對方的國民待遇，可是自己的工業出品有限，並不需要開闢海外市場，於她並無所利。根據此種見地，我們主張，中國在戰後，在建設工業的階段中，應把外人所享國民待遇的範圍加以嚴格限制，尤其是關係重大建樹不易的企業，其經營權應加以保留。例如中國在戰後必須發展海外航業，以應經濟方面及國防方面的需要。要發展航業沒有國家的保護是極不可能的。政府除了應該訂航業獎勵條例，發給造船津貼航行津貼外，並應在船鈔之征課沿海貿易之經營方面予以保護，不應在船鈔及沿海貿易權方面答應外人以國民待遇，而斷送本國航業發展之機會。有人或將以為如此做法，豈非仍將歧視外人，而引起敵對的心理。關於這個問題我們的看法是如此的。去除差別待遇雖是一個奠定戰後和平的方法，可是其徹底實行尚有許多事實上

的困難，我們當不能否認。中國所能奉行這個原則的程度當以其他國家所願奉行的程度為限，否則，即無從而有害。過去，即使是英美等國家，在商約上對於國民待遇的規定，尚有嚴格限制，我們自不能無限制應允。並且從國家的立場看，本國人民對國家所盡義務大於他國人民對本國所盡者，其所享權利自應較多。所以，國民待遇不能無限制適用也是極合理的。

就現階段的國際局勢而論，要消滅國際間歧視和仇恨的心理，自以推行最惠國條款較實際而可行。中國答應了對方以最惠國待遇以後，對於對手國的待遇就不能劣於第三國，而中國獲得對方的最惠國待遇以後，中國人民在對手國所能享受的權利，也就不劣於第三國人民所享受者。此種相互的最惠國待遇之規定，自能在國際通商關係中，造成和平親睦的印像，大家一視同仁，自不致發生芥蒂，而引起仇恨或報復的行為。

最惠國待遇有「有條件的最惠國待遇」和「無條件的最惠國待遇」之分。所謂「有條件的最惠國待遇」是：假如甲國以A項商品進口稅之讓步換取乙國B項之讓步，其他在中國享有最惠國待遇的國家，如欲援乙國的例，而享受同樣的利益（A項商品進口稅之讓步）的話，必須付出同樣的代價（B項之讓步）。無條件的最惠國待遇就無須如此，祇要甲國對乙國在通商關係上有所讓步，享受無條件最惠國待遇的國家就可同樣請求，並不必支付同樣的代價。

近百年來中國在對外條件中所答應的最惠國待遇，據鄧輝先生的研究，其有下列三個缺點：（註）

第一，以往多屬片面的而非互惠性質。

第二，規定範圍至爲廣泛毫無限制。

第三，無條件最惠國待遇與有條件最惠國待遇雜用，並有不標明條件有無之單純條款在內。

滿清末年的外交官，因爲缺乏眼光和國際公法的智識，以致在外交上鑄成不少的錯誤。國民政府成立以來，對於外交十分注意，力謀挽回過去的錯誤。十七年起開始與英美等國交涉廢除協定關稅，所訂約章，關於關稅方面之最惠國待遇不僅明定其適用範圍，並且都是屬於雙方面互惠性質一反從前片面義務的規定，實是外交方面一大進步。可是關於此種最惠國待遇因其僅屬消極性質，事實上僅能無條件履行，所以約章上關於條件有無並未明文規定。今後簽訂商約，關於最惠國待遇，究應採有條件的，或無條件的，這是一極可研討的問題。

假如單從中國經濟發展的需要着眼，有條件的最惠國待遇較之無條件的最惠國待遇更能適合中國的要求，此可以分兩點加以說明：

第一，最惠國待遇的主要功用在取消貿易障礙，假如是相互的最惠國待遇，本國以不對對方征收超額關稅之犧牲換取對方不對本國商民征收高額關稅之利。本國所犧牲者係本國工商業的保護權，所獲得者爲外國市場之開放，可是在經濟建設時期，本國工業正在建樹之時，頗需要保護，而工業尚未成熟，出品數量有限，對於外國市場並無依賴，外國市場是否開放，無關

重要。因此最惠國待遇條款的應用應限於特定範圍以內。本國需要某對手國特種優待時，才以某種讓步換取。其他國家必須答應同樣的條件，才能給以同樣的讓步，不必無限制適用，所以，有條件的最惠國待遇，比較適宜。

第二，中國目前及今後建設期間的輸出品，以農礦產品為主，主要作為工業原料之用。工業國對於工業原料的輸入，普通都不征收高額的關稅，以免增加工業成本。假如輸入之原料，生產者不止中國一國，此時對中國出品有征收差別關稅的可能。可是農產品如麥子棉花等，其國籍比較容易掩蔽，不若工業品的特點顯然。假如甲國對中國出品施行差別待遇，中國農礦產品仍可取道第三國輸入甲國。所以在過去，出口以工業品為主者，多採無條件最惠國待遇主義，使對手國不能征收差別關稅。出口以農產品為主者，無條件有條件均可。美國在一九二三以前採有條件主義，最近才改採無條件主義，實是一個最好的例證。中國既以農礦產品為主要輸出品，自以採有條件主義為宜。

不過，從戰後的世界潮流看，英美等國領袖現在都高唱戰後經濟合作，並且他們在戰前都已採用無條件主義，中國站在促進戰後經濟合作的立場上，在親睦英美的邦交以求工業化的順利推進的立場上，事實上恐也祇有順應潮流之所趨，而採用無條件主義。

在採用無條件的最惠國待遇以後，為使關稅讓步能縮小適用範圍起見，各國往往採用稅則特殊化(Specialization of Tariff)的辦法，以資補救。所謂稅則特殊化，就是把稅則精密分類，

同一種出品，按各國出品的特點，分列稅號，各自規定一稅率。在商訂商約時，僅某特定稅號減稅，原則上雖第三國可援例請求優惠，事實上實無法同等適用。稅則特殊化為近年來各國稅制的共同趨勢，例如德國在一九〇六以前，進口稅則僅包含三百九十一稅號，而最近則已增至一千四百以上。羅馬尼亞一九二九所布的新稅則，所列稅號在一千八百號以上，波蘭一九二四的稅則，所列稅號多至二千五百餘，以之與中國稅則的六百七十三號相比，可見其稅則特殊化的程度的一斑。關於稅則之特殊化，此處尚可舉一極佳的例子，以為左證。德國一九〇二年稅則所規定的牛隻進口稅，某一稅號曾有如次的說明：

「棕色或有斑點之牛，其飼育地點在海拔三百米突以上，而每年夏季，至少有一個月其所居地高度達海拔八百米突者。」

合於上述規定的牛，僅有瑞士及奧國所產者。中國在採用無條件最惠國待遇主義以後，稅則特殊化這種辦法，當然也有採用的必要。

新商約的第三個原則是應推廣互惠的範圍。互惠是締約國雙方各自根據自己的利害，要求對方在通商關係上有所讓步的結果。例如關稅的減低，限額的取消或放寬等，而同時自己承諾某種讓步以博取對方的善意。互惠辦法與無條件最惠國待遇如能同時平行推廣，自能逐漸達到取消貿易障礙奠定和平基礎的目的。貿易的障礙，梏桎各國經濟的發展，引起衝突，誘發疑忌的心理，製造戰爭，本來對於世界各國都是有損無益的。可是徒持一紙空言，或根據某種決

議，要求各國普遍取消或減低貿易障礙，根據過去經驗知道並不可能，而用互惠這辦法，因為和各國切身利害相適應，祇要各國有誠意參加協商，是比較容易達到目的的。在此次大戰以前，美國赫爾國務卿所推行的互惠商約曾經得到異常的成功，便是一個極好的證明。互惠這辦法，並不致妨害中國工業化工作的進展。在工業建設期間，中國雖然需要保護，然而並非是對於工業製造品一律實行保護，尤其是在今次戰後各工業國將要感覺生產過剩的資本財，工業器材，我們尤其歡迎。中國這市場，除少數例外外，大致還是對各國開放的，不過對於進口商品的種類我們應主動的加以選擇，並且我們願意繼續並推廣我們的出口品的海外市場，以增加我們在海外市場的購買力。

為推廣海外市場起見，互惠恐怕是最有效的辦法。所以，無論是就世界整個大局着想，或是從中國戰後的需要着想，互惠都是有益而無損的。

第三節　貿易機構

以上已討論戰後的關稅和商約的兩個問題。關於戰後貿易制度的第三個重要問題，便是貿易機構問題。

關於戰後貿易機構，有的人主張偏重國營，有的人主張偏重民營，我們覺得，貿易組織應該和一個整個經濟組織相協調。從民生主義的兩大基本原則——平均地權和節制資本看起來，

三民主義的新中國並不取締私人企業，而僅防止其過分膨大，這是極明顯的。三十二年九月國民黨十一中全會所決議的戰後工業建設綱領，規定國營工業與民營工業分途發展也是準此原則而來的。就國外貿易而論，國營民營並存，比較更能適合戰後經建的需要，這可以分幾點來說。

第一，貿易國營的最大優點是貿易機構以國家為後盾，比較私人企業當然資力雄厚信用優良，這在貿易的經營方面就可以占到不少便宜。可是國營事業受法令束縛層層請示，往往不能靈活運用迅赴事機，這在環境容易發生變動的時代裏，（例如抗戰期間的表現就已充分證明其缺點）因此就失之太。而民營事業規模較小，主持者就可隨時因應時宜，相機處理，正可補國營之所不及。

第二，國營事業的工作效率，按過去的事實而論，還沒有發揮到最高限度，往往不及私營事業工作者負責任富事業心。國營民營並存，可以互相觀摩互相比較而獲得進步。

第三，中國的國際貿易，現在正從外國人的手裏收回國人自辦，我們認為今後貿易的經營者不僅是把貿易作為求利潤的工具，尤應着重貿易對國民經濟所能發生的影響貢獻。可是此種任務決不能完全托諸私人經營者，而必須由國營機構領導負起此種責任，而由私營機構合力協助推進。

準此而言，在新貿易制度中的貿易機構，應該是國營民營並存，才能負起莊嚴的責任，充

分發揮其效率。

（註）鄧炳：戰後國際借款之研究與吾國今後應用之方針。外交研究五卷，一二期合刊，三十二年五月出版。

第四章　過去的貿易政策

第一節　既往的貿易政策

本章以及下面的一章將專論中國的貿易政策。

政策是實際行動的指針，貿易政策是政府在貿易方面各項設施的指南。一國的貿易本來可以分為國內貿易和國外貿易兩部份，因此貿易政策也可以分為國內國外兩部份。不過無論是國內貿易政策或國外貿易政策，用意總是在因應時宜，排除障礙，使貿易能暢通，經濟能發展而已。近年以來，各現代國家，在國內政治方面，統一告成，各地之間交通發達，所以國內貿易暢通無阻，不成什麼問題，國內貿易政策，因此也不十分講求研究。而在國外貿易方面，因為國際鬪爭的日趨尖銳化，問題日趨嚴重，適合時宜的政策，也就愈見其重要。所以普通所謂貿易政策，也多半是指國外貿易政策而言。中國的國內貿易政策，現在還有講求的必要，可是其性質與國外貿易政策不同，可以分別討論。本篇的討論，僅以國外貿易政策為限。

一個政策要能順利推行，必需能切合實際情形，具有現實性。憑空設想的政策，就等於閉門造車，結果一定不合實用，處處感覺到格格不入而能。然而我們並不是說，政策的制定，不

當要理想；相反地，一個政策要得到真正的成果，表現非常光輝的結果，必須要有偉大的理想才行。沒有理想作為指導的政策，祇能有消極的應付，並不能積極地有所作為。要擬訂一個美滿的政策，理想與事實，二者必須同時顧到，缺一不可。

貿易政策是經濟政策的一部份，貿易政策的推行，一方面受其他經濟政策所影響，同時也影響其他政策。這一點，在分析過去政策的結果，檢討過去政策的得失，以及計劃未來應取政策的時候，都極為重要。

由於現代戰爭的鉅大破壞性，以及其所動員的物力人力之衆多，以致在戰時無可避免的造成物資缺乏的現象，而國外貿易便是補充物資，調節物資的重要手段，因此國外貿易政策，在戰時經濟問題的解決方面，特別表現其重要性。再就戰後經濟而論，假如我們戰後要實行大規模的經濟建設，那麼如何增加輸出以換取大宗的建設器材，如何取締競爭品的輸入以補助幼稚工業的建立，這都是貿易政策應發揮的作用。本篇就根據這兩個觀點，以檢討中國戰時戰後的貿易政策。

中國貿易政策的研究是相當困難的工作，中國政府在過去與現在都沒有明白宣示他所執行的貿易政策究竟是什麼？我們要認識中國的貿易政策是什麼，祇有從政府的實際行動裏去找，祇有從政府所公佈的法令文告裏去找。可是政府所發表的法令文告，前後也曾經改變，而同一時間裏各地方所實行的辦法，有效的法令，內容也未必完全一樣。我們這裏祇有根據中央政府

的政令以研究其政策，並因為各時期環境不同，政府應付的方針，也有所改變。因此分期敍述，以觀察其轉變的經過。

至於戰後貿易政策的研究，因有許多有關的因素現在還不能確定，所以這兒所提出的，祇是一種原則，而此項原則，祇是在預期的趨勢實現時，才能適用。

第二節　強制通商與中國的反應

嚴格說起來，在抗戰開始以前，中國並無對外貿易政策。近百年來，中國對外貿易，大半時期，都是在被強制的狀態下進行。中國政府，中國人民，並不需要和外國人貿易，並不歡迎西洋人到中國來貿易，祇是敵不過他們的洋鎗大砲，無法可想，祇好答應通商。通商以後，他們要求協定我們的關稅，要求領事裁判權，要求最惠國待遇，中國政府都欣然答應，認為這是「撫夷」的最好辦法。因為這種種一向引起麻煩的問題，現在把他明訂在約章之上，以後可再無異言，從此可以杜絕無理取鬧的藉口，豈不是撫夷的最大成功。直到二十世紀的初期，西洋的社會科學傳入中國，開明之士，才知道片面的協定關稅，片面的最惠國待遇，租界制度，領事裁判權等等是一種不平等關係，對於中國的經濟發展，對外通商，都是有損的，必須加以廢除，於是才有近數十年來的廢約修約的運動。這一百年來，中國政府在對外貿易方面所考慮的種種問題，在貿易行政方面的種種設施，總括一句話，就是在開始時期，如何把關稅等等實施

貿易政策的工具，一一放棄，以應付「夷性難馴」的洋人，之後，又感覺放棄這許多工具有種種不便，這種種工具不應加以放棄，於是再設法把他逐漸收回。

關於放棄收回的詳細經過，一部近百年的中國外交史，差不多就是講的這些事情，我們在這裏，無法加以討論。我們在這兒祇能指出一點，就是此種對外通商態度的造成，究竟有何背景，特別是經濟的背景。

早在乾隆五十八年，英國政府派遣使臣馬戛爾尼前來視察，要求通商，清朝的皇帝，特「賜」國書給英吉利國王，中間有幾句關於貿易政策的話：「天朝撫有四海，惟勵精圖治，辦理政務，奇珍異寶，並無貴重，……從不貴奇巧，並無更需爾國製辦物件」，（註一）這幾句話不但可以代表當時政府對於國外貿易的態度，同時也代表直到甲午戰爭為止的一班智識階級的態度。從這幾句話裏可以看到，中國人民對於外國商品並無依賴，國外貿易祇能輸入奢侈品，奇技淫巧，祇能把我們善良醇厚的風俗破壞，此外別無影響。中國應許外國人來通商，是給外國人一種恩惠，所以懷柔遠人。

造成這一種態度的根本原因，是中國的自給自足的經濟。中國地大物博，在國境內的產物，已足夠人民過舒適而合理的生活，外國輸入的商品，如自鳴鐘之類，不過作為玩具裝飾品，並非生活所必需，而外國所仰給於中國的，是茶葉藥材等物，這是人生所不可須臾離的。所以中國政府，對於貿易一向採取不在乎的態度，當然不願加以鼓勵，也不會對此問題加以探

索。

可是五口通商以後，進口貿易的數額，一天天的擴大，進口商品的種類，一天天加多。這不能不引起同光間的「中興名臣」的注意。於是在籌設機器局，做製火器之餘，也設立製呢廠織布局等以挽回漏卮。此等新工業的創設，總是旋起旋滅，直到民國初年，還是一無成績。

由於新工業創設的失敗，要時之士，自然要追問其原由。民國五年，留美學生朱進之博士，以英文發表中國關稅問題一書，引歐美學者的理論，痛斥列強協定中國關稅之非。主張中國應立卽恢復稅權，排除工商業的障礙，獎勵發明，歡迎外人投資，使中國能早日完成其經濟變遷的工作。此書不久又以中文印行，國內的實業家如聶雲台等頗加推崇。此時國內輿論，因爲一般經濟學者的鼓吹，也力主關稅權之應早日收回，更加以歐戰期間，中國新工業有一度蓬勃的發展，戰後不久，外人競爭力恢復，中國工商業又陷於困頓萎縮之境。這些慘痛的事實教訓，自更加強中國人民恢復關稅主權的決心。

自從民國六年，頒布國定關稅條例起，中國政府便不斷地作收回關稅權的努力。直至民國十九年五月「中日關稅協定」簽字，此項努力，才完滿成功。

第三節　關稅自主後的稅則

自從民國十九年直至抗戰開始，中國在表面上已獲得關稅自主權。在自主時期，中國政府

所循佈的稅則，性質若何？這問題値得我們研究貿易政策的人的注意。

要研究中國自動頒布的稅則的內容，自當從第一個自主稅則——民國六年的國定關稅條例觀察起。中國的關稅，自爲列強協定以後，稅率雖有從量從價之分，可是稅率一律都是値百抽五，歷次修改稅率，不過是把從量稅根據物價的波動而加以改動，使之能適合値百抽五的原則而已。由於稅率各貨一律，政府就無從根據商品的性質而輕重其稅率以實施獎勵或排斥的政策。民六的國定關稅條例，把進口稅分成四級，就含有補救這缺點的意思。這四級是：

一，奢侈品　課稅値百之三十至値百之百。

二，無益品　課稅値百之二十至値百之三十。

三，資用品　課稅値百之十至値百之二十。

四，必要品　課稅値百之五至値百之十。

上述分級，所謂「必要」「資用」「無益」「奢侈」等含義不很清楚。我們可以把他解釋爲一種財政關稅的辦法，因爲他重稅奢侈品而輕稅必需品，頗合於按納稅人負擔能力征課，使國庫收入能膨大至最大限度的原則。然而此外又有無益品，資用品的區別，如果這兩類可以解釋爲競爭性商品和工業建設器材的話，那末，這也是含有充分保護色彩的條例。當然競爭性商品的稅率不免低一點，可是在歐戰期間，中國市場上外貨的競爭，事實上並不很劇烈，所以也無需乎怎樣提高。

民國十八年七月，國民政府準備實施關稅自主，曾經頒布一個「國定進口關稅暫行條例」，把進口稅分為「普通品」「甲種奢侈品」「乙種奢侈品」「丙種奢侈品」等四級，把進口貨物分成普通品奢侈品兩大類。普通品稅率最高為百分之十二．五，奢侈品稅率最高為百分之六十二．五。這可以說是純粹財政關稅的條例。

前面這兩個條例，事實上都沒有實施。第一個實際發生效力的自主稅則，是十九年十二月二十九日所公佈的進口稅則。（註二）其所定稅率共分十二級，稅率最重的是關於奢侈品的煙酒，值百抽五十，和國產蠶絲起競爭的人造絲值百抽三十，機器等進口值百抽五。很明顯的，這是含有保護關稅意味的稅則。

十九年的新稅則公佈以後，直至抗戰發生，進口稅則又經過四次的修改，第一第二兩次，是在民國二十一年四月和八月中修改的，都祇是局部修改，目的在提高稅率，充裕國庫收入。奢侈品如煙酒，稅率有高至百分之八十的，人造絲稅率也有高至百分之七十三的，這兩次局部修改的結果，使稅則更包含較多的財政關稅的意義。

第三次修正的稅則，在二十二年五月公佈的。這正是十九年所簽訂的中日關稅協定滿期的時候。這一次修改，一方面把以前受中日關稅協定束縛的進貨如魚介，海產，棉織物等日本大宗輸出的商品的稅率大為提高，另一方面把煙酒等奢侈品的稅率繼續加以提高，而把機器木材等建設器材的稅率減低。這次修改的結果，使日貨在中國稅則上的特殊地位取消，貫徹政府財

政關稅的政策，可是同時也表示政府對於保護關稅的需要，也並不漠視。

二十二年的新稅則公佈以後，日本竭力反對，認爲這是中國敵視日本的證據，要求修改。同時政府也感覺收入不足，必須修改稅率，以增加國庫收入，於是又有二十二年七月的第四次修改。這一次的新稅則把印花棉布，魚介海產，絲毛呢織等稅率減低，這顯然是應日本的要求而減的。同時把棉花，金屬，機器，日用品等稅率提高，這是應財政要求而改的。自從此次修改以後，稅則上原有的些少保護意味，已完全去除，中國的關稅政策，由此稅則，可以證明是純粹的財政關稅。

至於出口稅則，在協定關稅時代，也同樣的協定爲值百抽五。民國十五年起各貨加征附稅一律百分之二•五。關稅自主以後，二十年所公佈的出口稅則，大部份出口品還是征百分之七•五。二十三年修改稅則，在財政許可範圍以內，把一部份出口品免稅，一部份出口品減稅。二十四年政府爲振興實業促進外銷起見，曾經議決把出口稅則大加修改，較之二十三年的稅則，減稅的有八十八種商品，免稅的五十種，由國民政府於六月二十五日以府令公佈。然而終因顧慮財政收入，將因此短少，無法彌補，結果這稅則並未施行，於此亦可見政府關稅政策重心之所在。

總之，就戰前政府歷次頒行的稅則的內容而論，中國的關稅政策，偏重於財政關稅，這是沒有疑問的。政府此種政策，當時曾受全國輿論的普遍非難。因爲就當時的世界潮流論，財政

關稅已成爲歷史的陳跡，工商業發達如西歐各國，還競競於保護，深恐本國市場之被侵奪。我們以工業幼稚之國，民族資本正在風雨飄搖之中，政府對此僅存的有效工具，反不加援用，自無怪一般人爭相駭怪。可是在今日我們對此非難作非[illegible]判斷，覺得政府的決策，可說是大體無誤。因爲中國在當時，工商業不發達，工業先進國的優勢工業，挾堅強的競爭力，以侵凌吾民族工業，這當然是切膚之痛。可是中國當時之大患，並非祇此一端，此外還有更重大更根本的危機：就是民族國家的獨立生存受到壓迫受到威脅。在這個時候，政府的任務，當然是在消滅這危機，使民族能繼續生存，國家能轉危爲安，這當然較之國民經濟力的培植，產業的扶助，更爲重要。所以，用財政關稅的方法，以充實國庫的財力，整頓國防，這當然是極合理的。

並且，在當時即使實行保護關稅政策，結果並不能達到保護的目的，這也是很明顯的。因爲在那個時候，不平等條約，並未全部去除，外人在華有領事裁判權，有內地設廠權，當時即使提高關稅，阻止競爭性商品的輸入，結果也不過是使外商工廠，從國外遷入中國而已。中國的民族工業，並不能因此就能抬頭。

第四節　備戰期間的貿易

在抗戰以前，我們在稅則以及其他方面，雖然對日本表示讓步，然而日本侵華的野心，並不因此就以爲滿足，反而引起她進一步的慾望，提出「工業日本農業中國」的口號，要我們永遠

成爲她經濟的附庸，這當然不是我們政府和人民所能忍受的。抗戰發生前數年，有識之士，都已經感覺到，中日武力的衝突，終不可免。政府感覺到中國國力的脆弱，更積極有所準備，在準備期間，詳細經過情形，政府還未有有系統的報告發表，現在僅僅就貿易方面已公開的資料，加以敘述。

自從「九一八」事起，東北失陷，政府感覺國防建設的不可或緩，就在軍事委員會之下，設立資源委員會，從事國防資源的調查和開發。如中國的銻和鎢這兩項鑛產品，一方面在軍需方面用途很大，一方面在世界產額中很有地位，前者佔世界產額的百分之八十，後者約百分之五十，可是因爲一向缺乏適當的管理，因此這兩項商品的市場，便爲洋行所操縱。資源委員會有鑒於此，便自二十五年起，開始管理各項重要外銷鑛產。二十五年一月成立銻業管理處，二月成立鎢業管理處，五月設立駐滬國外貿易所，後又陸續添設廣州漢口事務所。規定銻鎢兩項鑛產的外銷，由資源委員會集中辦理，以杜絕洋行操縱的途徑。當時在華外商，曾密切聯絡，不與該會交易，當時形勢，曾有一度相當嚴重。然而終於因爲洋商需貨殷切，不能堅持，該會得以貫徹原定辦法。在原先，洋行收買鎢銻價格，原以倫敦紐約的行市爲標準，而資源委員會的國外貿易所成立以後，倫敦紐約的行市，轉隨該所規定價格而漲落。自從二十三年起，政府開始和歐州幾個大軍火製造廠訂立易貨協定，即以我們的銻和鎢，和他們交換兵器軍火。

民國二十五年，政府又設法統制桐油的貿易，由實業部會同產桐各省，發起組織中國植物

油料廠，規定資本二百萬元，邀商民參加股本。各地油商，對這一項計劃，都表示懷疑，後來經有關當局解釋，才參加合作。二十五年八月該廠開始營業。該廠業務在收購毛油，檢驗品質，合格後，貯藏油池，精鍊成品質劃一的淨油，然後售與出口商人。這樣集中製鍊，集中銷售，一方面可以提高商品的品質，一方面也可以免除洋行的操縱。與此辦法目的相同的，是二十六年五月一日成立的中國茶葉公司對於茶葉貿易的調整。這是在抗戰以前中國政府調整出口貿易的兩項重要努力。此種努力，事後證明，極有效用。可是在實行之初，國內商民既不合作，而外國商人又大加反對，阻力重重，也可見創始之不易。

第五節　中國戰時貿易政策

壹

中國之有正式的自主的貿易政策，是以抗戰時期爲其起點的。抗戰發生以後，一向對中國內政阻撓最力的日本，已公開成爲敵國。過去中日間所訂的條約，也因爲戰事的發生而一律失效。中國政府的因環境改變，在政治設施方面，已不必像戰前那樣的多所顧慮，因此主動性的貿易政策，自然產生。

中國政府的戰時貿易政策，主要是在應付戰時的物資問題，使戰事能獲得充分的物力，以爭取最後勝利。政策內容，經緯萬端，可是要而言之，也不外下列四項：

第一是統制出口貿易，集中出口外匯，以平定匯價，充裕外匯基金。
第二是出口貿易部份國營，把握外匯履行易貨協定，確保軍需供應。
第三是敵貨禁止輸入，物資禁運資敵，遂行對敵經濟戰。
第四是獎勵日用必需品，輸入搶運物資，充裕民生物資的供應。

以下我們再依次敘述各原則實施的經過：

貳

中國政府在抗戰初期就實行進出口貿易的統制，其目的就在增厚我們外匯基金的實力，使之不浪費不資敵。在二十七年春季以前，中國政府對於外匯市場並未積極加以管制，中中交三個國家銀行還是和戰前一樣負無限制買賣外匯之責。可是到了二十七年初，敵人唆使北平偽組織成立聯合儲備銀行，準備搜集華北的法幣套取外匯以後，政府開始對外匯的買賣加以管制。二十七年三月開始管理進口外匯，四月又頒佈法規管理出口外匯。

按照當時所頒管制進口外匯的法令，出口商人凡是準備把商品輸出國外的，都必須先向中國銀行或交通銀行辦理手續，承諾以所得外匯按法定價格售與國家銀行，由銀行出給「外匯承購證明書」。商人取得此證明書後，才能報關報運獲得運輸工具裝運出口。關於應結外匯的出口貨物當時規定計二十四種，都是每年有大宗出口的商品，計為桐油，豬鬃，牛皮，茶葉，蛋品，礦砂，桔子，羊皮，藥材，羊毛，蠶絲，金絲草帽，頭髮，苧麻，腸衣，棉花，花生，

乏蔴，煙草，木頭，杏仁，鴨毛，豬皮等。此辦法施行的結果，中交兩行在二十七年內，因此承購的外匯計有八千六百萬元。

結匯貨物的種類自從二十七年規定以後，因為客觀環境的改變又有幾度變更。至太平洋戰爭爆發以後，政府把以前管理進出口物資的法規一律廢除，另訂「戰時管理進口出口物品條例」，於三十一年五月公佈，將准許商人結匯出口的物品，分為三類：

（一）結匯出口物品；計有蛋品，羽毛，桔子，藥材，油蠟，花生，木類七種。

（二）先經特許方准結匯出口物品，計有腸衣，皮革，皮貨，蠶絲，苧麻，羊毛，桐油七種。

（三）先經專管機關特許方准結匯出口物品；計有金屬，石油，煤炭，燐礦，硝礦，酸鹼，石棉，礬瓷土，非石十種。

關於進口外匯的管理，其實行還在出口外匯管理之前。其目的在撙節外匯，使運輸進口的商品祇限於戰時所迫切需要的商品。不甚必要的商品，就設法限制其輸入。據二十七年三月所公佈的「購買外匯請核辦法」的規定，凡私人購買外匯，必需向中央銀行申請，由銀行視其用途是否正當決定應否核准。至於政府機關需用外匯，也必需由財政部核定用途。

叁

其次是關於貿易的國營。抗戰發生以後，中國政府祇能按照通常貿易的辦法，在國外市場

上獲得軍用物資的補給。因此政府特別重視國外購買力的主要泉源的出口貿易。一方面得促商人將所得外匯售與國家銀行，一方面設立貿易調整委員會（後改組為財政部貿易委員會），協助商人解決戰時出口貿易的障礙，以促進輸出。同時輸出事宜，仍由商人負責經營。

抗戰中期以來，歐美各國對吾抗戰多由心理同情進而為實際援助，先後與吾簽訂易貨協定易貨借款合約，使中國不必一定有貨物出口取得外匯以後，才能在國外市場購買軍需物資。易貨協定是由中國政府承諾在訂定協定後若干時期以內，吾方輸送若干物資至海外，即根據此中國政府應允輸出繳付之商品之代價，中國政府取得所需要的軍需物資。易貨借款，是中國政府應允在未來時期輸出一定數量的物資，因而取得對方的借款，將來即以此輸出的物資償債。借款取得後即由中國政府自由支配其用途。

各起貨物借款和易貨協定，因為關係軍事秘密，公佈的很少。易貨協定公佈的，祇有和德國在二十八年四月簽訂的一起，德國以工業製成品交換我們的礦砂，每年交換總值一千萬元。貨物借款，據孔祥熙著「抗戰以來的財政」一書所載：「易貨借款計有英美蘇等，……對美借款計先後簽訂四次，指定以桐油錫鎢等輸出變價償債。對俄借款先後簽訂三次，規定輸出農產品如茶葉等作價償之需。對英則有購料借款二次，信用借款二次，亦規定以農產品作價抵償」。至於借款數額，蘇聯的易貨借款，在抗戰初期就已簽訂的第一第二兩次都是五千萬美金。美國的借款，每次自二千五百萬美金至五千萬不等。

易貨合約成立以後，中國政府對於償價物資的繳納，貸款用途的支配審核，都詳慎將事，以期信用卓立款無虛靡。在對蘇聯的易貨合約成立以後，就責成貿易委員會附屬的富華公司負易貨商品運銷精核的全責。再因為對外易貨的商品，主要是茶葉和礦產，關於這兩類商品產地的收購和運繳，就由中國茶葉公司和資源委員會分別負責。後來對英易貨合約成立，又設立復興貿易公司，負業務方面的完全責任。

由於易貨合約的成立，以及易貨商品需要量的宏大，所以中國政府逐漸把桐油茶葉豬鬃礦產這四項重要易貨商品的運銷，規定由政府專營，由國營機構統購統銷。可是自從太平洋戰爭發生以後，對外運輸困難，尤其是茶葉體積龐大，不宜空運，所以特別允許商人得專營機關的核准，也可結匯輸出。

肆

其次是對敵經濟戰。在此次抗戰中，對敵經濟作戰，其分為兩個部門，一是法幣攻守戰，一是物資爭奪戰。前者與貿易政策並無直接關係，後者是貿易政策的一部門。我們在此將略加敘述。

對敵物資爭奪戰的情勢的演變，我們可以把他分成三個階段分別敘述：

第一階段，從二十六年七月起至二十七年十月止。在此階段中戰事尚在沿海地帶進行。中國原有的重要物資吞吐口——天津和上海，因戰事關係已不能利用。進出口貿易都改道粵漢路

集中香港。由於淪陷區的逐漸擴大，政府隨時注意到可供出口物資的搶運，例如貿易委員會在蘇浙搶購絲繭，在粵贛搶購鎢砂，都有相當成績。

第二階段，從二十七年十月起至三十年十二月止。在這階段裏，才展開劇烈的物資爭奪戰。中國政府在二十七年十月，頒布了兩種重要法規，一是查禁敵貨條例，一是禁運資敵物品條例。前者目的在根絕內地敵貨的蹤跡，後者在使敵人不能獲得我們所供給的物資而間接削弱其力量。關於禁運資敵物品種類先後經經濟部明令公佈的，計共八十餘類的物品，可以歸併成兩大類，一類是可供軍需製造的物資如煤鐵礦產等，一類是可資輸出換取外匯的物資如桐油皮革豆類等。

這一階段經濟戰的結果，不無相當成就。尤其是禁運資敵的戰略實行以後，我們對日的輸出貨值，連淪陷區在內，在二十七年本有一一六，〇〇〇，〇〇〇元的，到了二十八年便驟降為六六，〇〇〇，〇〇〇元。海關報告冊上輸出記錄所以驟減二分之一，其原因當然是很複雜的，不過對日禁運一定是其中重要誘導因素之一，是可以斷言的。

第三階段從三十年十二月起。自從太平洋戰爭發生，我們在西南太平洋方面持以運輸物資的國際路線悉被切斷，因此政府就以爭取物資為對敵經濟戰的中心工作。以前對敵爭取物資還要防敵人套取法幣換存外匯在此階段美英已正式對敵宣戰封存資金，再不必有此顧慮，所以就把前訂的「查禁敵貨條例」「禁運資敵物品條例」廢止，另訂「戰時管理進出口物品條例」，

規定進口部份除了奢侈品及非必需品外，其餘物品，不問來自何國何地一律准許進口。出口部份，除了由政府機關搬運，和特許結匯出口的物品外，其他物品絕對禁止出口。

伍

戰時貿易政策的第四項是妥籌民生物資的供應。在抗戰初期，關於民生物資的供應，後方並未感覺缺乏，並未發生問題。直到武漢撤退，物資內輸的通路逐漸減少，運費高漲，後方不能自給的各項工業品，價格跳躍前進，這時候才明顯的感覺到物資缺乏的壓迫。

在民國三十年以前，政府在貿易政策方面，並未展開積極的工作，以促物資困難問題的解決。自從三十年七月美英對日關係緊張封存資金以後，政府對於民生物資的輸入，也加以積極注意。這時候重要對外交通孔道祇剩滇緬線一條。九月一日起因為要搶運軍需品，緬甸禁止新東運輸商貨過境，經濟部為充裕民生物資的供給，使仰光商貨可以儘先內運起見。擬具了一個「疏運民生必需品辦法」提請經濟會議通過施行。規定由政府登記存仰光的吾方商貨撥公車五百輛代為輸運，而所有商車，就代政府輸運汽油。在太平洋戰爭爆發以後，政府為加緊搶運商貨起見，並將全部商車撥裝商貨。

三十一年三月七日英軍放棄仰光，四月二十九日華軍退出臘戍。此後在緬甸收復以前我們便不能再利用滇緬線以輸出必要的物資，後方物資的供應因此大成問題。政府為鼓勵商民赴國外及淪陷區採購物資起見，三十一年六月行政院特頒布「戰時爭取物資辦法大綱」，規定公司行

號搶購物資運入後方的，除匯兌運輸，沿途安全，由國家及地方金融機關運輸統制局以及沿途軍隊給予種種便利外，並可由中央信託局承保兵險，主管機關給予獎金。

（註一）王之春：國朝柔遠記，光緒八年刊。

（註二）比十九年稅則更早的是十七年的稅則，也是政府自動頒佈的，可是其內容多係根據關稅會議中英美日代表的建議。我們可以認之爲由協定到自主的過渡稅則。

第五章　戰後貿易政策

第一節　工業化與保護

一國的貿易政策，是她的經濟政策的一面，而經濟政策又是整個國策的一部份。所以，我們要研究戰後的貿易政策，自必先要問，戰後的經濟政策如何？戰後的國策以何者爲重？戰後的中國，必須努力經濟建設，造成一個工業化的國家。這不僅是國內外專家學者的主張，全國人民的要求，並且，政府的確已擬定這樣的方案，準備在戰事結束後就開始實施。（註一）所以，中國是否要工業化的問題，現在已不必討論，問題祇是爲幫助工業化的順利完成，我們應該有怎樣的政策了。

我們觀察各國工業革命的歷史，我們可以看到各國在完成工業化的工作期間，都採取保護政策，除英國以外，再沒有一個國家能夠例外。工業投資的收穫，雖然也能適用經濟學上的報酬遞減法則，可是她的報酬遞增的階段是相當的長的，由遞增至遞減的轉換點遠較農業爲後。在一定限度內，利用機器的大規模生產遠較小規模生產爲經濟，而決定生產規模的重要因素是出品市場的規模。因此，保持一適當規模的市場，作爲基本市場，是建設工業的必要條件。而

工業建設已完成的國家，不斷地在海外開闢市場，爭取市場，以擴大其大規模生產的利益，也就成爲必然的趨勢。

有許多人以爲要保護工業，當然就要採取保護關稅政策，其實，這是並不然的。工業——廣義的工業，包括礦業和新式的交通業——因爲性質的不同，所需要的保護手段並不一樣。戰後初期的工業建設，如側重在軍需工業的建設和交通的發展，那就無須乎保護關稅。軍需工業的主顧是政府，祇要政府使我們的軍隊儘量使用我們自造的軍需品，這就是對軍需工業的保護，就可不怕外國輸入的軍需品來競爭。交通業的勞務，他的市場有地理的限制，所以也不必利用保護關稅以防止外國的競爭。與軍需工業性質相同的，是以政府各機關爲主要消費者的各種工業。舉個例說，在抗戰期間，大後方所有的汽車，大半爲政府機關所有，私人所有的，數目非常之少。因此在這個時候，假如在後方建立汽車工業而要加以獎勵的話，也可以無須利用保護關稅，祇要政府命令各黨政軍機關，以後購車務必購買國貨汽車，已可盡保護之能事。不過，假如民用的汽車數量也很多，或是政府的命令，在下級並不能澈底奉行的話，那末還是要用保護關稅以爲獎勵手段。

一般而論，要發展民用工業，保護政策往往是必要的。在民用工業之中，又有重工業輕工業之分。在經濟建設期間，重工業和輕工業，必不能同時建樹，在某一個期間必偏重某一方面。在建樹重工業的時候，輕工業品似乎並不需要保護。不過，保護政策的另一個作用是限制

進口。從事大規模經濟建設的時候，我們對於國外器材的需要，一定十分鉅大。而同時我們的出口數量雖可設法增加，可是速度一定不快，而其數量一定遠較我們所需要的進口量爲少。在此種情形下，自然必需限制消費財的進口，使資本財能優先輸入。因此，我們不僅要將輕工業品的進口稅提高，並且對於各項商品的進口數量，應有全盤的統制。

僅僅從本國經濟發展的需要方面加以判斷，進口限額制較之關稅更能達到保護的目的，尤其是實施進口數量的全盤統制，限額制是一個適當的工具。關稅對於進口數量的控制是間接的；提高稅率祇能抬高進口品的成本，而減削其競爭力。可是在輸出國發生經濟恐慌的時候，工業不求利潤，祇要可變成本（Variable Cost）——直接原料，直接人工，直接費用——能收回，就願意繼續輸出。工業在海外奪取市場時，也往往有此情形。關稅於此就完全失掉統御的力量。各國雖有抵制傾銷稅等等的規定，然因恐傷國家感情，事實上都不願輕易應用。進口限額的辦法，是對於貿易數量直接的控制，祇要認真執行，進口數量自可盡符預期的數量。並且實施此制，無須乎繁重的準備工作，執行方面祇要委托給原有的海關機構就可以。中國在戰時，興起了許多新工業，戰後對於這許多工業，如果要加以保護，不使之重蹈上次大戰後的覆轍，造成戰後的經濟恐慌，進口限額制恐怕是唯一可用的工具。

外匯統制和國營貿易，也可以達到控制進口數量的目的。不過這兩種制度都有一個共同的缺點，就是實行以後，進口出口所經過的手續，極爲繁複，而執行的機構又必須十分龐大。中

國營機關，祇要機關本身有收入，大部職員待遇優渥，辦事效率低下。中國在戰時試辦外匯管理和國營貿易，區域限於後方各省，管理和國營都祇限於一部份商品，試辦結果，雖不無相當成績，然假如據此就認爲國營的範圍，在戰後就應該立刻擴大，我們就不敢贊同。因爲戰時與平時問題性質不同，而局部國營與全盤國營亦相去甚遠。除非中國的行政機構有整個改革，行政效率有普遍提高，我們很難希望在戰後實行全盤的國營貿易，而把效率提高到與人民私營相等的程度，使貿易的平均費用，平均成本和私營相等而不致超出。關於貿易的國營，恐怕我們祇能採取漸進的方式，一方面把特別有關的商品，例如易貨合約所需要的商品，由政府機關負責輸出，一方面仍准許人民經營其他商品的出口貿易。這樣，民營機關和國營機關，可相互觀摩，可相互比較競賽，而把辦事的效率提高。全盤國營貿易如欲發生良好的結果，不僅是貿易計劃應與整個行政計劃有至善之配合，並且在擬訂計劃時，對於各項商品的貿易，對於國民經濟的影響，必須有詳盡的考慮。其中經緯萬端，關係微妙，祇有積長期的經驗，才能有適當的處置，否則必造成鉅大的浪費鉅大的犧牲。經濟建設的目的就在提高富力。戰後容許我們從事經濟建設的期間或許並不很長，我們必需注意效率。凡是減少效率的事，我們必須設法避免。至於戰時的外匯管理，主要目的是在充實外匯基金，防止敵偽套取外匯，控制進口祇是一種副作用。到了戰後，外匯管理的主要目的，已不存在，大概可以無須再繼續了。

總之，在經濟建設期間，我們對於國外貿易必須加以統制。統制的意義有二，一是限制競爭品的輸入，一是鼓勵經濟建設所需器材的進口。為針對此種需要起見，我們應以進口限額制為統制貿易的主要工具，而以關稅制度為次要的輔助的工具，以保障經濟建設的工作得以迅速完成。

第二節　國際經濟合作與保護

其次，我們所要討論的問題是：在國際經濟合作的世界裏，保護政策究竟能否存在？尤其是中美租借協定第七條曾規定：「取消國際貿易間一切歧視待遇，減低關稅，及其他貿易障礙。」中國在負擔此種條約義務的情形之下，究能否實施保護政策？

現在一般人，都把國際經濟合作和自給自足的閉關政策，作為相對立的兩種制度，兩股潮流。這是不錯的。不過從全面合作到閉關經濟，中間還有許多程度不等的合作和閉關的階段。例如上章所指出的區域經濟和互惠商約所造成的國際經濟關係，也還是有相當程度的合作局面，可是和無條件的國際經濟全面合作，程度上還有相當的距離。

戰後的世界，我們相信是一個國際經濟合作的世界。至於經濟合作的程度若何，這個，在現在還不易斷言。大西洋憲章以及根據大西洋憲章所產生的中美英蘇間的協定和外交文件，雖都明白規定各國應共同努力：以實現戰後的國際經濟合作，以為永久和平的基礎。可是關於經

濟合作的辦法，現在還沒有具體的建議可以看到，這個恐怕還要留待將來的和平會議去討論，去解決。

我們覺得，根據大西洋憲章所包含的基本精神，以建樹世界永久的和平，我們的努力，不外兩個方面。一方面努力使國際間一切爭端一切糾紛都用公平合理的辦法解決。一方面各國應提高自己的能力，使「廣泛永安的普遍安全制度」有鞏固的基礎。我們不能過於理想，以為道義相交推誠相與的國際和平局面就可經此一戰而完全產生。國與國的關係，終究還是一種力與力的關係。在適宜的環境良好的制度之下，各國可以共同的裁減武裝，甚至廢除軍備。然而一個國家如果要生存的話，決不能有一時一刻失掉產生一枝強勁的國防軍的能力。在廣泛永安的普遍安全制度之中，必須每一個國家都能為實現普遍安全而出力，能直接間接對安全制度的樹立和維持有所貢獻。這樣，國與國之間，才能有真正的平等。一切糾紛，才能用真正的公平合理的辦法解決。僅賴幾個大國撐持的國際組織，是不能維持世界永久和平的。

因此，為實現世界的永久和平起見，各國的經濟發展程度，應設法使之到達同一的水準。戰後的國際經濟合作，應該包括一個項目，就是協助經濟發展落後的國家，使之加速發展。各國應該協力，使世界上每一個角落的資源，都得到最好的利用。每一個區域的人民，都能享受技術進步產銷組織改進的種種利益，以實現國際經濟合作的最終極的目的。根據這一種觀點，那末，為開發資源而實行的有限度的保護手段，似乎並不是與國際經濟合作相衝突的。

在戰後，國際經濟合作的精神，如能得到重要的工業國家如美英等的衷心擁護，那末，中國的工業化工作，當更可順利推進，迅速完成。中國的經濟建設計劃，可以和美國英國的戰後復員計劃相配合。戰時工業國家的資本財工業都已極度擴張，停戰以後，重工業出品的需求驟然減少，如不爲布置，很容易引起戰後的經濟恐慌。中國在推進工業化的過程中，需要國外供給的資本財數量極大，雖未必能填補因爲戰爭結束而減少的資本財需求的全額，然至少有了這需求以後，可以使她們的資本財工業收縮的速度展緩，使戰後的調整工作，減少困難。

果眞是如此的話，那末在上節所建議的進口限額制，便無須乎大規模的實施。中國政府可以直接和工業國家的政府或廠商簽訂協定。協定的內容可以參照戰時我們所簽的易貨合約。中國在規定時期內以定量的農礦產品換取所需要的機器配件和原料。這樣，便可以把我們每年所能輸出的產品，儘可能的把他大部份都包括在易貨合約之中，而規定其用途。以後，建設器材的輸入，已得到保障。至於競爭品輸入的防止，因爲外匯供給的數量已有限制，僅僅利用關稅也就足夠了。

關於中美租借協定第七條，我們知道，這是一個極廣泛的規定，目的祇在實現大西洋憲章的經濟目標，並且，同樣的規定，也見之於美英，美蘇的租借協定。所以，並非是中國單獨所負的條約義務。究竟應該怎樣履行，當視戰後國際關係的一般趨勢而轉移。大西洋憲章的經濟

目標，假如果眞成爲戰後各國對外經濟政策的共同基礎，那末，中國在工業化途中，採取保護手段的需要，也就減少。如果不然的話，環境逼迫中國必須採取嚴格的保護手段。那末，一定也能得到友邦的諒解。

總之，戰後的保護政策，究應怎樣運用，全視所處環境而異，並無一定的成規可循。工業化旣爲國家民族的獨立生存所必要，那末，爲達到工業化所必要的各種手段各種設施，當然也同樣地包括在這國家的生存權之內。沒有一個國家能否認，也沒有一個條約能取締。不過關於保護的程度，使用的工具等等，可以因世界潮流，對於國家等等的不同，而加以變通的。

第三節　出口貿易與工業化

在工業化的過程中，我們必須要設法大量獲得國外物資，使工業化的旅程，可以提前完成。國外物資的取得不外兩種方法，一是向外國借貸，一是利用出口貿易。外資的問題，極爲複雜，需要專篇加以討論，本節專論後者。

中國的出口商品，包含種類極多，各種商品情形各別，在這裏因篇幅關係，不能加以個別分析，祇能作概括敍述。二十七年四月，政府開始管理出口外匯，把當時的重要外銷商品所得外匯加以管制，規定結匯的商品，共有二十四種。計

礦產品一種——礦產。

動物產品十種——猪棕，牛皮，蛋品，羊毛，羊皮，蠶絲，頭髮，腸衣，鴨毛，獸皮。

植物產品十三種——桐油，茶葉，桔子，藥材，草帽梗，苧麻，棉花，花生，芝蔴，菸草，木材，竹，杏仁。

在這個表裏面，已經把我們當時的主要出口物資統統包括在內。其中除頭髮，獸皮，藥材等外，其餘都是農礦產品。將來到戰後，此種產品，將依舊在中國出口貿易方面佔重要地位，當不成問題。所不同者，將來失土收復，東北的大豆，台灣的樟腦以及其他等等都將加入，使我們這張主要出口物資表將更形擴大而已。

從輸出物種方面加以分析，其中有幾點特別值得我們注意。

第一，中國的主要輸出品，如桐油，大豆，猪鬃等等，都是我們的特產。此等商品的輸出，如加以積極改進，前途發展極有希望。絲和茶這兩項商品，也可以歸入在這一類裏面，雖然近年來已遭遇勁敵，且有敗北之勢，然而祇要我們在生產和運銷方面加以改良，那末，這兩項商品頹勢的挽回，和繼續推進，還是有把握的。

第二，主要輸出品之中，除了茶葉以外，其餘如生絲，大豆，蛋品，桐油，猪鬃，羊毛等都是工業原料品。戰後各國的民生工業一定會逐漸恢復而繁榮，那末，此等原料品的需求，當然也就要增加。

第三，外銷商品中如桐油，猪鬃，大豆，羊毛等，在軍需工業方面也具有重大價值。假如

此次戰後，各國經大戰的刺激，積極整頓國防，充實軍備，那末此等商品的需求，一定也將因之而增加。

第四，主要外銷商品中如桐油，茶葉，豬鬃，蛋品等，此等商品的生產，均屬農家副業，將來需求增加，欲增加其供給量，在相當限度內，當不致發生困難。

根據上述的幾點觀察，我們覺得戰後的出口貿易，前途是相當樂觀的。不過中國的輸出貿易，過去有很大的缺點，今後必須加以改進，然後才能談得到發展。

中國的出口貿易，乃至整個對外貿易，主要的缺點，一言以蔽之，是缺乏主動性。關於中國對外貿易的情形，讓我們引一段政府負責人的報告：「據前實業部國際貿易局出版的上海進出口貿易行商要覽，上海進出口貿易的中外行商共有八百多家，其中百分之八十以上都是外商，華商不到百分之二十。就是這少數華商，也因資本薄弱和欠缺組織，不但在國外市場上沒有地位，就是在國內主要商埠，也不是洋商的敵手。結果，造成了中國對外貿易的被動性，我們的出口貿易不是我們去賣，而是人家來買；我們的進口貿易也不是我們去買，而是人家來賣。我們無論在價格上，運輸上，乃至匯兌清算上，處處都立於被動的地位。」（註二）換言之，中國的對外貿易，雖已經有多年的歷史，然而自己的機構，至今還未樹立，一切都要依賴他人代庖，以致對於國民經濟的發展，不能有積極的幫助，這是當然的。

今後我們要發展出口貿易，自必須先行樹立自己的機構，爭取主動，對於每一項商品在國

外市場的貿易，予以有計劃的推進。這樣才能使出口貿易，從被動的地位轉成主動的局勢。把貿易的數量，擴大到最高的可能的水準，對於我們的艱鉅的經濟建設工作，盡其最大的可能的貢獻。

關於發展國外貿易的方法，簡單言之，當有下列幾點：（註三）

第一，中國的出口商品，一向是先在外國市場上有了需要，然後外國商人才到中國來採購。或者是在華的外國商人，看到某種商品，認為可以在外國有銷路，於是就運銷海外。出口貨的原來生產者，或者在生產的時候，並無推銷海外之意，或者根本就不知道，可以推銷海外；或者雖有推銷海外之意，然因生產規模過小，無力從事於海外需求的調查，生產運銷方法的改良，以求適合需要。此種純粹被動的出口貿易，必然就會發生兩種結果：一是出口商品的海外銷路，自生自滅。外國消費者購買者對我們的出品，興趣濃厚，於是銷路就增加。他們的嗜好如果發生轉變，或者有別國的替代品或競爭品興起，於是我們出口商品的銷路，就迅速沒落。磁器，生絲，茶葉的貿易都是很著名的例子。結果使中國出口品的國外市場，不能永久保持，國民經濟因國外市場的波動，而受到嚴重影響。一是中間商人，尤其是經營貿易的外國進出口行家，對於商品的價格，有極大操縱能力，國際商品交換的利得，完全由他們享受。中國生產者祇能在嚴重剝削之下生活，所得如夠溫飽，便已沾沾自喜。

今後要振興貿易，使商品出口的結果，確於國民經濟有利，自必須從改良運銷改良生產方

面着手。生產方面的改良，我們必須要做到生產商品化的地步。不論商品的品質，外觀，包裝，盛器，必須處處能適合所運銷的市場上，各消費者各購買者的好尚和需要。消費者的嗜好如果有變動，流行的式樣有轉變，我們必須設法使生產者知道，改變設計，調整品種，以緊握需求者，保持住已得的市場不使衰落。此外並應隨時調查研究世界各地的市况，以為繼續推廣銷路，擴大市場的張本。

第二，中國的對外貿易，十之八九，操於洋行之手。有人說：「中國沒有對外貿易，祗有對洋行貿易。」這也確是根據實情而發的慨嘆。我們如果想爭取貿易的主動地位，自必要建樹自己的機構，以「華行」代替洋行，或是使洋行中國化。由國人所經營的機關，直接把商品運銷國外市場。國內有剩餘的產品，就由這些機關負責，在國外開闢市場，尋覓出路。

國際貿易與國內貿易，雖在本質上並無若何重大區別；可是國際貿易因為負擔風險較大，距離較遠而需時較久，所以在經營方面，比之國內貿易有難易的不同。經營者除必須熟諳外國市場的商情而外，並須有較遠大的眼光，較嚴密的組織。中國過去因為國策關係，自有明中葉以來，稍有規模的國外貿易組織從未產生過，因此，以後要建樹自己的貿易機構，無論國營民營，都將感到人才的不易羅致。不過，人才是可以經訓練而產生的。短時期內即使有才難之嘆，也不妨借才異域，聘用客籍專家充任顧問，或使負一部份實際責任。所以這一問題的解決，並不很困難。

其次，國外貿易的推進，不僅須要有從事買賣的機關，並且還須要有許多輔佐的機關，供給必要的勞務，例如融通信用的銀行，承保風險的保險公司，擔任運輸的航運公司等，必須同時樹立方可。關於對外貿易信用的融通，國民政府已指定中國銀行爲特許國際匯兌銀行。以該行光輝的歷史，充足的實力，自可勝任此種任務。然關於保險和海外航運，在戰後尚有待樹立專門機構推進。

此外，在各國的貿易機構裏，尚有一個重要部門即是駐在外國的領事館，她負責在駐在國調查當地的經濟動向貿易狀況，對本國供給商務情報，有時也作本國商家和外國商家的介紹人，使相隔遙遠的兩國商人，有接近的機會。在振興國外貿易的目標之下，中國駐國外領事館的組織自然也必須設法加以強化。

最後，關於貿易行政，中國現由貿易委員會負責，而貿易委員會隸屬於財政部。在戰時，對外貿易對於外匯的穩定，以及國庫在海外的支出，關係甚切，因此貿易行政由財政部主管還可說有充分理由。到了戰後，振興貿易的目的，其意義已不僅限於外匯實力的增加。所以，貿易行政應該從財政部劃出。

在經濟建設的階段裏，對外貿易所負的責任頗爲重大。我們覺得貿易行政的主持，應獨立設部負責，而管理貿易的全國海關，應由貿易部直轄，把一向偏重於財政關稅的稅則，加以澈底修改，使之成爲實行保護政策的有力工具。

總之，要振興貿易，必須要有一套完整的貿易機構，自行政院的貿易部，以至貿易公司，銀行，保險公司等等，中間一個也不能缺少。這各個機構，猶如各個齒輪，合起來構成一架機器，齒輪假如脫落了一個，整個機器的運轉便要發生困難。

第三，中國輸出的農礦產品，主要部是原料品，加工程度極微。此後，爲提高出品的價值起見，我們應設法使原料輸出變成半製品輸出，由粗放原料的出口變成精製原料的出口。中國在完成工業化的工作以後，一大部份的原料恐怕都要留在國內，供自己的工業的需要，而祇將其剩餘的輸出。在進行工業化的工作中，特產工業的建樹，當然是必然有的一個項目。不過，此種工業究竟在那一階段中建樹，此爲整個工業政策中的問題，此處不能加以討論。這見所要指出的是，在未建成大規模的特產工業以前，我們應該儘可能的建樹小規模工業，把我們的特產原料，施以相當程度的加工，以提高出口品的價值，擴大出口的數量，增厚出口的實力，使資本財的輸入量，因此能提高。

與此目的相同的，是潛在的出口商品之培植和發展。所謂潛在的出口商品，是指並無大宗出口，而在情況轉變至有利程度時，可能有大宗輸出的商品。此種商品究有幾種，中國那幾種商品爲潛在的出口品？關於此類問題的解答，自必需對於中國各項未輸出的商品的生產和價格詳加調查，外國商場的需求狀況加以分析以後，方能提出具體的答案。中國地跨寒溫熱三帶，產品種類極複雜，偏僻的內地和邊疆省份，未開發的區域很多，因此，可能發展的潛在出口

品，一定不在少數。目前開發西北之聲甚盛，將來西北的畜牧業發展，畜產品恐怕就是一宗很有希望的輸出品。為提高出口的數字起見，我們對於此種潛在的出口品的培植和發展，自必加以有計劃的推進。

此一原則，也可應用於我們的無形輸出，中國在戰前，有許多無形輸出，對於逆勢商品收支的平衡，不無相當貢獻。可是這些無形輸出，在戰後或將停止，或將減少，例如不平等條約取消以後，中國境內再無外國駐軍，外國政府當然停止匯款來華供養其軍隊，華僑匯款在戰後行將減少，這在上章已加說明。此後對於無形輸出，我們必須從其他方面加以努力。例如鼓勵外國游歷者來華旅行等以增加我們的外匯收入。

前述三點，第一第二兩點，着眼在爭取貿易的主動性，立下貿易能積極發展的基礎，第三點的目的，在提高出口的數量和價值，使工業化的工作，能迅速完成。

第四節　中國戰後貿易政策

現在我們來對於戰後中國的貿易政策，立下幾個基本原則：

第一，中國在經濟建設的階段中，對於進口貿易，必須加以統制。統制的目的，在於使經濟建設必要的器材，能在短時期內，有鉅額輸入。統制的方法，可以按照國際情勢的不同，而在下述兩途中任擇其一。一是協議的統制，即是取得有關的外國同意或合作的統制方法，由中

國政府與英美等能在戰後供給我經建器材的國家，訂立易貨合約。將中國每年可能輸出的出口貨，所得外匯的大部份，都明定於合約之中，指定作為購買經建器材之用。一是片面的統制，即是由中國政府片面規定統制，不在事前取得有關外國同意的統制方法。中國政府可施行大規模的進口限額制度，收縮非必需品的進口量，以便利機器等生產工具的輸入。第一種方法的優點，在不傷外國的感情，使經建工作，能比較順利完成。缺點在經濟建設工作的進行，很容易受外國的影響，甚或受外國的牽制或操縱。第二種方法的優點，在中國政府保持較大的行動自由，缺點在易傷友邦的感情。如情勢許可，自以採取第一種方法為佳。

第二，至於競爭品輸入的防禦，即所謂保護貿易，在前項原則實施之後，我們認為已不很必要。因為競爭品輸入之所以必須取締，是由於競爭品為外國優勢工業所生產，成本低廉，競爭力強大，輸入後將奪取市場，有壓倒本國幼稚工業的危險。可是在大規模的易貨合約或進口限額制之下，競爭性商品的輸入，在數量上已有限制，對於併吞本國工業的市場，已無能為力。少量的進口，並無大害，可無須加以排斥。並且競爭性商品的進口，對於工業化工作的推進，不無相當幫助。因為這些商品具有示範作用，可以督促本國工業，精益求精，所以絕對禁止進口，是不必要的。保護政策祇是在外國故意傾銷，作不正當的競爭時，才需要採用，不過，這事實上已非普通所講之保護，而已屬於不正當競爭的抵制了。

可是，保護關稅也並不能完全不要。在兩種情形下，我們是應該採用保護關稅的，第一，

在一定範圍內所輸入的商品，尤其是外國優勢工業的出品，他的成本，他的售價，當然都可以比我們幼稚工業的出品要低。假如我們任其低價發售，那就等於獎勵消費者購用外貨，或獎勵中間商推銷外貨，這都將影響於經濟政策基本原則的貫徹。假如國內外工業成本相差過大，那更難避免外貨的大宗輸入，以侵奪本國商品的市場，所以在此種情形下，以平衡國內外商品的成本爲目的的保護關稅有施行的必要。其次，在抗戰時期，後方因爲對外交通困難以及其他原因興起了許多工業。此種工業在對外交通恢復常態以後，有許多恐怕就將因爲不能與外國同類工業起競爭而歸於淘汰。中國政府恐怕也並不準備把這許多工業一一都加以扶助促其發展。可是在過渡調整的時期裏面，我們必須採取有限度的保護辦法，征收保護關稅而分期遞減其稅率，使外貨的競爭力量，逐漸增加，使本國脆弱的工業，有充裕的時間自行收縮或改變方向。這樣就可以使國民所得不致因驟然的調整而發生過多的損失，這可說是過渡期間一個必要的措置。(註四)

第三，爲爭取貿易的主動性起見，我們應建樹完整的貿易機構，使由洋行居間的間接對外貿易，變成直接對外貿易。

第四，改良輸出品的生產方法，使之爲輸出而生產，在生產過程中即注意其在海外市場的適應性，以確保商品在海外的市場。

第五，努力使出口的數值增加，以增厚我們對經建器材的購買力。

上述貿易政策五原則，有兩個共同的目標：就是幫助經建工作的完成和糾正以前貿易方面不健全的狀態。

（註一）參閱重慶大公報三十二年一月二十一日關於太平洋學會討論中國工業化問題之記錄。

（註二）二十九年六月三日孔祥熙在中樞紀念週報告：「貿易委員會兩年來工作概況」，見財政評論四卷一期。

（註三）關於中國戰後貿易振興方略，本所韓德章先生作有系統研究，惜未發表。此處所述各點，取材於韓君與筆者一夕晚話中所提供之意見者甚多，不敢掠美，特附識於此，惟文責仍由筆者獨負。

（註四）此點得之於本所所長劉大鈞先生的指示，特此致謝。

第六章　結論

就近年來世界各國的經濟行政而論，有一個共同的趨勢，是大家可以看到的：就是政府對於經濟事件統制程度的日益加深，即使是自由主義大本營的英國，也並非例外。我們在以上各章，檢討過去的貿易狀況之餘，又規劃未來的貿易政策和貿易制度，提出幾點建議，可是在我們的建議裏面，並不主張政府對於經濟事件，必須作十分嚴格的統制，這在許多人看來恐怕要認為是不合時宜的。

我們並不非議世界各國加強經濟統制的趨勢，我們也不否認加強統制以後，可以使力量集中而更能發揮政策的作用效力。我們之所以作如此的建議是覺得經濟統制要成功，必須具備兩個基本的條件：第一人民必須有知法守法的習慣，第二執行統制的機構，本身必須健全。中國現在還是一個農業經濟的社會，大多數人民目不識丁，對於政府的法令，既不能直接知道其內容，也不能瞭解其意義，在此種情形下，政府要責人民以守法，這是絕困難的。嚴刑峻法，不過增加人民的負擔，及不肖官吏敲詐的機會。此外，更造成一種不良現象，使人民以不守法為榮，自居例外以誇耀鄉里，使法治前途增加障礙。其次，再就中國的統制機構而論，我們當然並不否認，在戰時我們有不少本身健全的統制機構，尤其是主持統制機構的人，大部是潔身自

奸之士，可算是社會的精英；可是因為中國過去官僚政治的不健全，一般政治機構往往在不知不覺之中，沾染官僚政治的毒汁，徇情面，辦事遲鈍，缺乏效率，不切實際，假公濟私等等，往往不能避免，經濟統制機構如果也沾上了此種惡習，那就統制之利未見而害已先至。鄉間老農，每聞統制之名而畏懼，即以此故。

我們認為我們要建設一個現代化的國家，經濟統制這條路是不應該避免的。可是我們對於統制的實施，必須十分謹慎。我們先要培養一種風氣，使人人有守法的習慣，其次我們還要造成一班忠實幹部，威武不屈，富貴不淫，以執行政府的法令。這兩件事，恐怕都不是在短時期內所能完成的。在實施統制的基礎尚未穩固的時候，我們不能實行過於嚴格的統制，祇能逐漸的把統制程度推進。前中國銀行總經理張公權氏在論二十三年中國的經濟恐慌的時候，曾經這樣說：「故健全與集中經濟機構之建立，誠為基本工作，同時亦為救急良方。微以俄意兩國先例，宜於極短時間中促成之。更於累月經年中改進之。若一般國民視此為迂遠之談，而專拾一二新穎名詞以相號召，則不獨人心之難於穩定，抑且歧途之易於誤入矣！」我們至今還抱有同感！